

Państwowa służba geodezyjna i kartograficzna wobec problemu powszechnej taksacji nieruchomości

Komu taksację?

Remigiusz Piotrowski

Rozsądnym rozwiązaniem wydaje się być powierzenie prowadzenia systemu powszechnej taksacji tej służbie państwowej, która do realizacji swoich zadań nie wykorzystuje wartości nieruchomości, a zatem wolna jest od podejrzeń o tendencyjność. Jak wiadomo, bezstronnym, tradycyjnym dostawcą podstawowych informacji o składnikach nieruchomości i ich przestrzennej lokalizacji jest państwowa służba geodezyjna i kartograficzna.

Zabierając głos na marginesie fachowej dyskusji o tej tak ważnej dla gospodarki i obywateli sprawie, chciałbym przede wszystkim przedstawić genezę i stan realizacji naszych działań w zakresie przygotowań do przeprowadzanych na masową skalę oszacowań wartości nieruchomości. Otóż przystępując w drugiej połowie 1990 r. do prac związanych z opracowaniem docelowej koncepcji informatyzacji krajowego systemu informacji o terenie, od początku mieliśmy świadomość tego, że szerokie zastosowanie komputerów musi być tu połączone z głęboką modernizacją organizacyjnych struktur zbiorów danych, a także z modyfikacją zakresów informacyjnych składających się na ten system podsystemów. Nie mieliśmy też żadnych wątpliwości, że w zakresie opisu stosunków własnościowych należy konsekwentnie oprzeć się na pojęciu nieruchomości w jego cywilnoprawnym znaczeniu. Na tych generalnych przesłankach oparto między innymi prace legislacyjne w zakresie ewidencji gruntów i budynków, w ramach której prowadzony jest w Polsce rejestr działek gruntowych. Przyjęto, że celem zamierzonej modernizacji ewidencji gruntów i budynków ma być oparcie tej instytucji prawnej na wielozadaniowym katastrze trzech rodzajów nieruchomości,

tj. tzw. nieruchomości „gruntowych”, „budynkowych” i „lokalowych”. Uznaliśmy ponadto, iż są istotne powody, dla których współczesny kataster musi obejmować informacje o wartości podstawowych składników nieruchomości. Przy tym w każdym przypadku powinna to być informacja miarodajna z punktu widzenia obrotu rynkowego – oczywiście o ile ma nią być zainteresowane szersze grono odbiorców. Uważaliśmy, że w warunkach rozwiniętej gospodarki kapitalistycznej rynkową wartością nieruchomości mogą posługiwać się:

- 1) system podatkowy,
 - 2) instytucje związane z kredytem hipotecznym,
 - 3) planowanie gospodarcze (zwłaszcza inwestycyjne),
 - 4) podmioty działające na rynku obrotu nieruchomościami,
 - 5) system ubezpieczeń mienia i rolniczych rent emerytalnych.
- Stanowisko państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej wobec zagadnienia wartości nieruchomości znalazło oficjalne odbicie w przedstawionym Państwowej Radzie Geodezyjnej i Kartograficznej 14 listopada 1991 r. i zatwierdzonym przez ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa 18 lutego 1992 r. opracowaniu pt. „System Informacji o Terenie – program modernizacji”.

Od redakcji: Zawodowe środowisko geodezyjne żywo zainteresowane jest możliwościami, jakie otwiera przed nim masowe wykonywanie oszacowań nieruchomości z przeznaczeniem do różnych celów urzędowych, w tym przede wszystkim dla wymiaru podatku od nieruchomości. Optymistyczne nastroje studzone są wiadomościami napływającymi z Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, gdzie w Departamencie Urbanistyki i Gospodarki Miejskiej opracowywane są stosowne przepisy. Podobno, przy aprobachie ministra finansów, zamierza się z wykonywania powszechnej taksacji nieruchomości uczynić nową domenę rzeczoznawców mienia. Jak się dowiadujemy, odpowiednie regulacje prawne zawiera projekt ustawy o nieruchomościach, której założenia zostały już przyjęte przez Radę Ministrów. Zanim rzecz się ostatecznie wyjaśni, proponujemy lekturę nie tak dawnego przecież wystąpienia Głównego Geodety Kraju, który w sprawie powszechnej taksacji wypowiedział się na problemowej konferencji w Olsztynie we wrześniu 1995 r. Konferencję tę zorganizowało Towarzystwo Naukowe Nieruchomości, przy współudziale wielu osobistości, w tym także podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów prof. Witolda Modzelewskiego.

W dokumencie tym, akapit 98 (str. 31) traktujący o katastrze wielozadaniowym, jako jedno z jego zadań przewiduje: „*tworzenie warunków do wymiaru podatków i świadczeń od wartości nieruchomości*”.

Najwięcej nadziei na szybką realizację tej idei wiązaliśmy zawsze z podatkiem od nieruchomości. Początek jednak nie był dobry, gdyż uchwalona przez Sejm 12 stycznia 1991 r. ustawa o podatkach i opłatach lokalnych nie wprowadziła wartości nieruchomości jako podstawy opodatkowania. Co więcej, ustawa ta, ani też związane z nią rozporządzenie ministra finansów¹, nie wskazują, że podstawowym, prawnie obowiązującym² źródłem danych o podstawie wymiaru podatku (tj. polu powierzchni) jest ewidencja gruntów i budynków. Skutki takiego rozwoju wydarzeń są znaczące nie tylko dla tempa prac nad przepisami wykonawczymi do ewidencji gruntów i budynków, ale przede wszystkim dla obecnego stanu kasy samorządów miejskich. Wszystkie znane nam badania zachowań podatników, w tym również nasze własne przeprowadzone na łódzkiej poligonie doświadczalnym, wskazują nieodmiennie na zaniżanie pól powierzchni wykazywanych w składanych przez podatników „Wykazach nieruchomości” i „Deklaracjach”. Według naszych ocen, przy przejściu na dane ewidencji gruntów i budynków, nawet w ich dotychczasowym stanie, można liczyć się z przynajmniej kilkunastoprocentowym wzrostem wpływów podatkowych.

Jak już wspomniałem, główną motywacją naszych zainteresowań wartością nieruchomości była chęć uwspółcześnienia polskiego katastru, tj. oficjalnego (urzędowego?) spisu i opisu nieruchomości oraz podmiotów związanych z nieruchomościami poprzez określone prawa rzeczowe. Jednak, jak wiadomo, kataster sam rzeczywistości nie tworzy, a jedynie rejestruje pewne jej aspekty i to tylko te, które mają umocowanie w urzędowo (prawnie!) potwierdzonych faktach. Zatem od początku też było dla nas oczywiste, że ustalenie wartości nieruchomości musi odbywać się poza instytucją ewidencji gruntów i budynków.

Mimo to wobec ówczesnego (rok 1991!) braku zainteresowania sprawą powszechnej taksacji nieruchomości ze strony innych służb państwowych uznaliśmy, że mamy wystarczające podstawy merytoryczne i motywacyjne do podjęcia próby rozwiązania przynajmniej technicznej części tego problemu. Przypomnę może w tym miejscu, iż w swej działalności zawodowej – już chociażby tylko z tytułu wykonywanych szań i wymian gruntów – geodeci zawsze mieli do czynienia z problematyką wartościowania różnych składników nieruchomości.

W 1991 r. obrót nieruchomościami był bardzo ograniczony. Brak też było organizacji wspomagających ten rynek, w tym zwłaszcza tworzących jego swoistą infrastrukturę informacyjną. Dlatego też od początku nie mieliśmy wątpliwości co do tego, że szybkie uruchomienie systemu powszechnej taksacji nieruchomości w Polsce trzeba będzie, w mniejszym lub większym stopniu, oprzeć na pracy licencjonowanych biegłych z zakresu wycen mienia nieruchomego. Wobec tego pierwszym narzucającym się krokiem na tej drodze było stworzenie warunków wyjściowych dla powstania zawodu rzeczoznawcy majątkowego. Krok ten zrobiliśmy w październiku 1991 r.³ nowelizując odpowiednio ustawę Prawo geodezyjne i kartograficzne i, w ślad za tym, tworząc – nie bez trudności – wysoce kompetentną komisję kwalifikacyjną przy ministrze gospodarki przestrzennej i budownictwa. Chciałbym zwrócić uwagę Państwa na fakt, że wówczas nie tylko rozszerzyliśmy zakres działania resortowej komisji kwalifikacyjnej na uprawnienia z zakresu wycen nieruchomości, ale poprzez odpowiednie określenie wymagań stworzyliśmy również silny bodziec dla powstawania specjalistycznych kursów i studiów podyplomowych. Dziś, kiedy problematyka wycen nieruchomości weszła już do programu studiów dziennych, często się o tych pionierskich poczynaniach zapomina. Zapomina się też, że to państwowa służba geodezyjna i kartograficzna otworzyła drogę do tego zawodu nie tylko geodetom, ale również wszystkim osobom mającym wykształcenie techniczne, ekonomiczne, a nawet prawnicze.

Powszechna taksacja nieruchomości, z natury rzeczy, nie może być prowadzona w formule wycen indywidualnych, zwłaszcza zamawianych pod konkretne potrzeby właścicieli nieruchomości. Prócz tego, w zróżnicowanych lokalnie warunkach, wymagane są samodzielne działania wielu zespołów ludzkich, a mimo to prowadzone w sposób zunifikowany w skali całego kraju. Dla efektywnego pokonywania powstających w tych okolicznościach barier, obok regulacji prawnych określających podstawowe normy i zasady, niezbędny jest jeszcze zbiór wytycznych wskazujący szczegółowo sposób realizacji tych zasad w dostosowaniu do poszczególnych typów i rodzajów nieruchomości. Państwowa służba geodezyjna i kartograficzna nie czuje się powołana do podejmowania działań prawnych związanych z wprowadzeniem powszechnej taksacji nieruchomości. Jednocześnie uważamy, że mamy predyspozycje do jej praktycznego prowadzenia. Dlatego Departament Głównego Geodety Kraju koncentruje się zasadniczo na rozpracowaniu praktycznych zagadnień związanych z masowo wykonywanymi wycenami gruntów, budynków i ich składników. Wierzymy, iż wobec zupełnego braku krajowych doświadczeń, wyprzedzające opracowanie możliwych do przeprowadzenia ujednoczonych procedur postępowania taksacyjnego powinno dopomóc w stworzeniu prawidłowej podstawy prawnej tych działań. Odwrotny kierunek tworzenia systemu powszechnej taksacji nieruchomości wydaje się nam być obarczony znacznie większym ryzykiem.

Zgodnie z tym przekonaniem, w maju 1992 r. zamówiliśmy w Krakowskim Instytucie Nieruchomości wykonanie następujących prac:

1) opracowanie ekspertyzy dotyczącej uwarunkowań ekonomiczno-administracyjnych wprowadzenia systemu powszechnej taksacji nieruchomości w Polsce;

2) opracowanie metodologii i algorytmu przeprowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości w Polsce w ujęciu wariantowym w formie projektu instrukcji.

Zespół badawczy, pracujący pod kierunkiem prof. Władysława Brzeskiego, w lipcu 1993 r. przedstawił raport pt. „Taksacja powszechna i podatek od wartości nieruchomości – możliwości wdrażania w Polsce”. Dzielił się on na dwie części o tytułach:

- I) „Zasady budowania systemu taksacji i podatku od nieruchomości”;
- II) „Wytyczne dla budowania taksacji powszechnej w Polsce – instrukcja”.

Wyniki prac poddano publicznej ocenie na seminarium „Strategie wdrażania w Polsce systemu taksacji i podatku od wartości nieruchomości”, które odbyło się w Krakowie

Kataster sam rzeczywistości nie tworzy, a jedynie rejestruje pewne jej aspekty i to tylko te, które mają umocowanie w urzędowo potwierdzonych faktach.

w dniach 29-30 maja 1993 r. Nowatorskie opracowania zespołu prof. W. Brzeskiego oceniamy jako bardzo wartościowe, głównie ze względu na wnikliwą, interdyscyplinarną analizę problemu, zwięzłą, usystematyzowaną ocenę stanu istniejącego oraz próbę wyprowadzenia systemowych wniosków. Prof. W. Brzeski występuje na obecnej konferencji – jak sądzę z podsumowaniem własnych doświadczeń – więc nie będę szerzej komentować wyników prac jego zespołu.

W tym czasie Departament Głównego Geodety Kraju⁴ prowadził prace koncepcyjne związane z opracowaniem przepisów wykonawczych do ewidencji gruntów i budynków. Redakcje III i IIIa⁵ projektu stosownego rozporządzenia poddane zostały szerokiej konsultacji w ramach państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej oraz geodezyjnego środowiska zawodowego. Objęła ona również powszechną taksację nieruchomości, gdyż jeden z rozdziałów projektu rozporządzenia poświęcony był temu właśnie zagadnieniu. Przedstawione tam zapisy trzeba uznać za pierwszą na gruncie polskim próbę prawnego ujęcia tematu powszechnej taksacji nieruchomości. Zawierały one m.in. takie oto postanowienia:

- powszechna taksacja gruntów i budynków jest urzędowym, okresowo i jednolicie dla całego kraju przeprowadzanym, oszacowaniem wartości wszystkich nieruchomości;
 - dopuszcza się możliwość lokalnych korekt dostosowawczych;
 - oszacowania gruntów i budynków dokonuje się pod kątem wyselekcjonowanych dla poszczególnych rodzajów nieruchomości zestawów ich atrybutów cenotwórczych;
 - powszechną taksację nieruchomości przeprowadza się zgodnie z harmonogramem przewidującym wycenę podstawową dotyczącą wszystkich nieruchomości i powtarzaną co 5 lat oraz doraźną wycenę uzupełniającą w stosunku do poszczególnych nieruchomości, których wartość z dnia na dzień uległa znacznym zmianom;
 - dane do szacowania nieruchomości zbierają i przetwarzają taksatorzy, postępując zgodnie z instrukcją taksacyjną;
 - taksację gruntów i budynków przeprowadzają zespoły do spraw taksacji nieruchomości działające w strukturze organizacyjnej wojewódzkich ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej;
 - Zespół do spraw Taksacji Nieruchomości prowadzi lokalny wykaz transakcji obrotu nieruchomościami.
- Ponadto zakładano, że metody przeprowadzania powszechnej taksacji nieruchomości oraz brane pod uwagę ich atrybuty doprecyzowane zostaną w przepisach wykonawczych ministra finansów wydanych na podstawie delegacji prawnej zawartej w art. 19 ust. 2 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Proponowane rozwiązania podporządkowane zostały założeniu generalnemu, aby problem rozstrzygnąć w ramach istniejącego już porządku prawnego, tj. bez zbędnej miętki legislacyjnej.

Zaproponowane rozstrzygnięcia inspirowane były doświadczeniami szwedzkimi. Tu może warto wyjaśnić, że już w marcu 1991 r. podpisaliśmy protokół w sprawie współpracy ze szwedzką państwową służbą geodezyjną, którego jednym z postanowień była ich pomoc w zakresie opracowania zasad taksacji możliwych do zastosowania w warunkach polskich.

W związku z tą umową miały miejsce liczne kontakty. Między innymi polska grupa robocza w trakcie tygodniowego pobytu w Szwecji zapoznawała się szczegółowo z tym zagadnieniem na miejscu. Stosowny raport z zakresu powszechnej taksacji nieruchomości w Szwecji przedstawił wówczas dr inż. Edward Mecha. Jak wiadomo, model szwedzki jest wyjątkowo dobrze zweryfikowany przez gospodarkę, gdyż ich doświadczenia z taksacją sięgają początków XIX wieku. Nie będę ukrywać, że nasze zainteresowania akurat szwedzkim systemem taksacyjnym wynikały również z faktu istotnej roli, jaka przypadła w nim państwowej służbie geodezyjnej.

Raport Krakowskiego Instytutu Nieruchomości nie przyniósł instrukcji technicznej w zadowalającej postaci, ale stworzył podstawy do podjęcia szerzej zakrojonych eksperymentów na łódzkim poligonie doświadczalnym, gdzie do tego czasu zdążyliśmy już przygotować niezbędne do tego celu komputerowe bazy zintegrowanych danych katastralnych, a ponadto numerycznie opracowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Rzgów.

W 1993 r. w zeszytach naukowych Politechniki Łódzkiej ukazało się też bardzo interesujące opracowanie pt. „Propozycja modelu powszechnej taksacji nieruchomości na gruntach zurbanizowanych na przykładzie m. Łodzi”. Jest to dzieło zbiorowe pod redakcją prof. Andrzeja Hopfera.

W przedstawionych okolicznościach kontynuowanie prac nad opracowaniem tymczasowej instrukcji taksacyjnej powierzone zostało zespołowi badawczemu związanemu z łódzkim poligonem doświadczalnym, zaś jego kierownictwo zaproponowano prof. A. Hopferowi. Wykonanie oprogramowania komputerowego oraz prace wdrożeniowe powierzono firmie GEOBIT z Katowic wspomaganą przez działających samodzielnie rzeczoznawców mienia – Tomasza Telegę i Tobiasza Dobrskiego z Łodzi. Stawiając zadanie zespołowi prof. A. Hopfera, Departament Głównego Geodety Kraju orientował wstępnie jego rozwiązanie na szwedzki model powszechnej taksacji nieruchomości. Wśród wytycznych znalazły się także dwa inne dość istotne stwierdzenia, a mianowicie o tym, że zamawiana instrukcja techniczna powinna uwzględniać działanie w warunkach słabo rozwiniętego rynku nieruchomości oraz że nie będzie ona dotyczyć gruntów, do których mają zastosowanie przepisy o podatku rolnym. Wychodzono bowiem z założenia, iż w czekającym nas raczej dość długim okresie przejściowym, oszacowania wywodzące się z tzw. hektara przeliczeniowego opartego na gleboznawczej klasyfikacji gruntów mogą z powodzeniem posłużyć do określenia wartości nieruchomości rolnych.

Zprzyjętych zobowiązań zespół prof. A. Hopfera wywiązał się w ciągu 1994 r. Przedstawione nam opracowanie – „Tymczasowa instrukcja powszechnej taksacji nieruchomości” ma charakter normatywny i całość tematu ujmuje w siedemdziesięciu pięciu paragrafach. Suplement do podstawowego tekstu zawiera adnotacje wyjaśniające szczegóły realizacyjne niektórych wytycznych, w tym również przykładowe karty ewidencyjne poszczególnych rodzajów nieruchomości. Instrukcja stanowi zbiór przepisów porządkowych oraz podstawowych zasad zakładania i prowadzenia w warunkach polskich systemu powszechnej taksacji nieruchomości ukierunkowanego przede wszystkim na nieruchomości zabudowane, względnie przeznaczone pod zabudowę. Istotnym uzupełnieniem instrukcji jest

Szwedzki model powszechnej taksacji nieruchomości jest wyjątkowo dobrze zweryfikowany przez gospodarkę, gdyż ich doświadczenia z taksacją sięgają początków XIX wieku.

opis obsługi programu POWTAX, który wyjaśnia zasady komputerowego wspierania operacji taksacyjnych. Postulowane w instrukcji metody taksacji dostosowane są zarówno do nieruchomości o charakterze dochodowym, jak i nieruchomości niedochodowych. Mogą natomiast okazać się mało efektywne w przypadku oszacowywania wartości nieruchomości unikatowych (np. zabytkowych) lub szczególnego przeznaczenia. Zgodnie ze wstępnym założeniem nie podjęto też próby objęcia instrukcją nieruchomości rolnych i leśnych.

Mimo tych ograniczeń oraz pewnych usterek metodologicznych i formalnych opracowanie zespołu prof. A. Hopfera należy uznać za dzieło znaczące. Już chociażby dlatego, że jest pierwszym w naszym kraju usystematyzowanym i wewnętrznie spójnym, a nadto wstępnie zweryfikowanym empirycznie opisem systemu wartościowania gruntów, budynków i wyodrębnionych ich części; systemu opartego na uwolnionych od subiektywizmu metodach wycen nieruchomości, a ponadto pozwalających na dostarczanie wyników w rekordowo krótkim czasie wszędzie, gdzie są już założone komputerowe bazy danych katastralnych. System ten uruchamia, rozłożony w czasie, proces stałego przewartościowywania objętych nim nieruchomości. Warto też zauważyć, że proponowane rozwiązania organizacyjne są dość realistycznie wkomponowane w istniejący porządek prawny i techniczny, a zatem możliwe do szybkiego wdrożenia. Istotne jest przy tym i to, że zaprojektowany system, aczkolwiek autonomiczny w działaniu, zorientowany jest jednak na ścisłe współdziałanie z katastrzem, z którego między innymi przejmuje identyfikatory składników nieruchomości oraz pobiera podstawowe, niezbędne mu do funkcjonowania informacje źródłowe. Tym sposobem ma też zapewnić dobrą łączność z instytucją ksiąg wieczystych. W zamian – co jest z kolei ważne z punktu widzenia sprawności katastru – dostarcza precyzyjnie określoną ocenę wartości nieruchomości, wolną od koniunkturalnych wahań rynku i rozbitą na poszczególne składniki nieruchomości. Powiązania z katastrzem są gwarancją wymaganej integracji powszechnej taksacji nieruchomości z krajowym systemem informacji o terenie. Dalszemu jej pogłębieniu dobrze służy propozycja związania zespołów d/s taksacji nieruchomości z agendami państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego – zapleczem dokumentacyjnym wszystkich systemów informacyjnych operujących informacją zorientowaną przestrzennie. Zespół prof. A. Hopfera kontynuuje prace nad ulepszeniem i wzbogacaniem swego dzieła.

Jak dotąd „Tymczasowa instrukcja powszechnej taksacji nieruchomości” testowana była tylko na jednym obiekcie, który można uznać za charakterystyczny dla środowiska małych ośrodków miejskich. Gmina Rzgów, bo o niej tu mowa, rozciąga się na obszarze 6 631 ha, który zamieszkuje ok. 5 000 osób. Obszar gminy podzielony jest na 8 200 działek ewidencyjnych, na których postawiono 13 300 budynków. Większość działek ewidencyjnych stanowi odrębne nieruchomości o uregulowanym stanie prawnym. W Rzgowie rynek obrotu nieruchomościami trzeba uznać za słabo ukształtowany, informacje o jego stanie są rozproszone, a ujawnione transakcje w części zniekształcone przez próby dostosowywania się kontrahentów do działalności systemu podatkowego. Mimo takiego stanu rze-

czy przeprowadzone badania potwierdziły istnienie silnej korelacji między ceną, położeniem działki (nieruchomości), uzbrojeniem terenu, sposobem wykorzystania powierzchni nieruchomości oraz przeznaczeniem obszaru w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W opisanych uwarunkowaniach zewnętrznych wyniki testowania metod przewidzianych tymczasową instrukcją taksacyjną dały rezultaty zachęcające. W zasadzie sprawdził się zaproponowany przez prof. Zdzisława Adamczewskiego matematyczny model wartości taksacyjnej, gdyż rozbieżności między wartością wyliczoną a realną nieruchomości kontrolnych nie przekraczały 20%. Mimo trudnych warunków potwierdziła też swą skuteczność przyjęta metodologia monitoringu rynku nieruchomości oraz techniki wspierania go zamawianymi wycenami indywidualnymi. Zdało też w całości egzamin oprogramowanie komputerowe zaprojektowane i wykonane przez firmę GEOBIT z Katowic. Warto podkreślić, iż jest ono kompatybilne z całością oprogramowania, które ma posłużyć do informatyzacji krajowego systemu informacji o terenie na poziomie lokalnym. Zarówno prof. Z. Adamczewski, jak i dr E. Mecha – bezpośredni koordynator wdrożenia – zabierają głos na obecnej konferencji i jak sądzą zechcą coś

W zasadzie sprawdził się zaproponowany przez prof. Zdzisława Adamczewskiego matematyczny model wartości taksacyjnej, gdyż rozbieżności między wartością wyliczoną a realną nieruchomości kontrolnych nie przekraczały 20%.

więcej powiedzieć na temat przeprowadzonych eksperymentów.

Aktualnie trwają przygotowania do testowania instrukcji w środowisku miast średnich. Wybrano do tego celu Pabianice, gdzie założone są już komputerowe bazy danych katastralnych oraz daleko zaawansowane prace przy usuwaniu rozbieżności w zapisach ksiąg wieczystych i danych zawartych w operacie ewidencji gruntów i budynków. Ku końcowi zbliżają się też w Pabianicach prace związane z założeniem komputerowej ewidencji sieci technicznego uzbrojenia terenu. Przeprowadzenie eksperymentalnej powszechnej taksacji na tym terenie powstrzymuje w tej chwili głównie brak ostatecznego planu zagospodarowania przestrzennego, do którego numerycznego opracowania jesteśmy jednakże już odpowiednio oprzyrządowani.

Podsumowując dotychczasowe działania państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej w zakresie uruchomienia w Polsce systemu powszechnej taksacji nieruchomości, chciałbym ustosunkować się jedynie do niektórych spośród wielu dyskusyjnych zagadnień, jakie wiążą się z tym zadaniem. Przede wszystkim muszę stwierdzić, że opowiadamy się za użyciem do tego celu metod możliwie najszybszych i najtańszych, ale jednocześnie o sprawdzalnym stopniu wiarygodności i dających oszacowania w miarę stabilne w czasie. W konsekwencji nie zajmujemy się powszechną wyceną nieruchomości, tj. operacją opartą w całości na wycenach indywidualnych lub też na rejestrowanych rzeczywistych cenach rynkowych nieruchomości. Z drugiej strony nie interesuje nas subiektywne wartościowanie nieruchomości oparte na zeznaniach podatkowych ich właścicieli bądź użytkowników.

Wydaje się, iż klucz do wyboru właściwej drogi znajduje się w możliwym precyzyjnym określeniu tej wartości nieruchomości, która ma być ustalona w postępowaniu taksacyjnym, a następnie zarejestrowana przez kataster. Jeżeli już bowiem podejmuje się poszukiwania, to przede wszystkim trzeba wiedzieć, czego się szuka. I nie chodzi w tym wypadku jedynie o to, że przyjęta definicja taksacyjnej wartości nieruchomości rzutuje na wybór optymalnej metody jej ustalania, ale też i o to, że nie każda

definicja w jednakowym stopniu zaspokaja potrzeby różnych użytkowników tej informacji. Konsensus w tej zasadniczej kwestii trzeba wypracować przed dokonaniem innych rozstrzygnięć, inaczej strata czasu, a przypuszczalnie i marnotrawstwo środków będzie nieuniknione. Przedstawiciele zainteresowanych resortów wypowiadają się w taki sposób, jakby ta newralgiczna kwestia została już rozstrzygnięta – a tak przecież nie jest. Słyszycy się bowiem zarówno o „wartości rynkowej” i „uśrednionej wartości rynkowej”, jak i kilku innych ocenach nieruchomości.

Dla uściślenia wypowiedzi chciałbym zwrócić uwagę na fakt, że tzw. wartość jest pojęciem pierwotnym, tj. niedefiniowanym. Zatem, w gruncie rzeczy, wymieniamy poglądy o tym, jaka miara wartości nieruchomości satysfakcjonowałaby możliwie najszersze grono podmiotów zajmujących się problematyką nieruchomości. Jak dotąd wszyscy zainteresowani wartość nieruchomości wyrażają w środkach płatniczych (krajowych bądź zagranicznych), co pośrednio oznacza, że skłaniamy się ku cenie rynkowej jako najbardziej użytecznej mierze wartości nieruchomości. Rynkowa cena nieruchomości ma jednak składniki zależne od czynników koniunkturalnych, co wywołuje jej fluktuację, niepożądaną przy podejmowaniu różnych decyzji, np. podatkowych, związanych z udzielaniem kredytu hipotecznego itp. Również kataster jest zainteresowany małą dynamiką ruchów wartości nieruchomości, gdyż każdorazową jej zmianę zmuszony jest przecież odnotować. Z tych względów uważamy, że celem taksacji nie może być ustalenie prognozowanej ceny rynkowej. Opowiadamy się za oparciem czynności urzędowych na wyraźnie zaniżonym przybliżeniu rynkowej ceny nieruchomości, którą to ocenę (oszacowanie?) można by określić jako część główną wartości rynkowej. Tę dość umowną, ale jednolicie dla całego kraju przyjętą, część główną ceny rynkowej proponujemy nazwać taksacyjną wartością nieruchomości. Tak zdefiniowana wartość taksacyjna, zawsze mniejsza od wartości rynkowej, przy tym wyliczana przy użyciu zobiektywizowanych metod statystyki matematycznej, powinna zminimalizować zastrzeżenia podmiotów, dla których przyjęta wartość nieruchomości wiąże się z obciążeniami lub ryzykiem handlowym. W przypadku systemu podatkowego oparcie się na tego rodzaju wartości nieruchomości może oznaczać praktyczną likwidację zjawiska kwestionowania prawidłowości wymiaru podatku z powodu wątpliwej określonej jego podstawy. Postępowanie odwoławcze w tym zakresie mogłoby bowiem skutkować jedynie zwiększeniem kwoty podatkowej.

Różnicowanie wartości taksacyjnych wiąże się z prawidłowym wyborem zespołu cenotwórczych atrybutów dla poszczególnych rodzajów, a być może i dla poszczególnych kategorii nieruchomości. Taki, a nie inny dobór atrybutów może być instrumentem prowadzenia określonej polityki społeczno-gospodarczej i dlatego uważamy, że ten przywilej winien być odpowiednio rozłożony między administrację centralną i lokalną.

Dotychczasowa wymiana poglądów pokazuje, że wielu dyskutantów w dość przypadkowy sposób wkomponowuje taksację w istniejącą państwową infrastrukturę informacyjną. Naszym zdaniem byłoby poważnym błędem gromadzenie przez ten podsystem danych, które można pozyskać z katastru, ksiąg wieczystych czy urzędów skarbowych. Zwłaszcza że zadanie to w coraz większym stopniu ułatwiać będzie informatyzacja zarządzania przepływem danych między różnymi autonomicznie

działającymi instytucjami. Celem tego systemu nie może być też szerokie udostępnianie informacji o urzędowej (taksacyjnej?) wartości nieruchomości, bo wiązałoby się to z dublowaniem tradycyjnych już zadań katastru. Natomiast podsystem taksacyjny w zakresie gromadzenia danych właściwy jest do wykonywania monitoringu rynku i związanego z nim rejestrowania cen nieruchomości uzyskiwanych w obrocie i ustalonych w indywidualnych wycenach rzeczoznawców mienia. Jest oczywiste, że te źródłowe dane może również samodzielnie udostępniać wszystkim zainteresowanym. Nie należy zapominać, że główne zadanie powszechnej taksacji nieruchomości to umiejętnie przetworzenie danych źródłowych pochodzących z innych podsystemów informacyjnych.

Tymczasem dyskusja zdaje się koncentrować na różnych zagadnieniach ubocznych lub wtórnych w stosunku do koncepcji wartości nieruchomości, w tym zwłaszcza na próbach przesądzenia a priori, kto ma odgrywać wiodącą rolę w postępowaniu taksacyjnym. Na koniec więc chciałbym poruszyć jeszcze tylko dość drażliwą kwestię odpowiedzi na raczej zasadnicze pytanie: pod czym nadzorem ma pracować system powszechnej taksacji nieruchomości? Najczęściej spotykam się z odpowiedzią wskazującą bezpośrednio lub pośrednio na ministra finansów. W naszym przekonaniu takie rozstrzygnięcie nie jest bynajmniej oczywiste. System podatkowy jest tylko jednym, i to dość specyficznym, odbiorcą informacji o wartości nieruchomości. Przykładowo, w przyjętych przez Radę Ministrów na posiedzeniu 29 sierpnia 1995 r. założeniach do projektu ustawy o nieruchomościach obok podatku od nieruchomości wylicza się również i inne obligatoryjne zastosowania szacunkowych wartości nieruchomości, a mianowicie:

- wymiar opłat z tytułu użytkowania wieczystego,
- wymiar opłat z tytułu zarządu,
- wymiar opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości,
- ustalanie wysokości odszkodowań przy wywłaszczaniu nieruchomości,
- ustalanie ekwiwalentów przy załatwianiu roszczeń rewindykacyjnych,
- inne cele.

Skoro użytkowników tego rodzaju danych jest wielu, to rozsądnym rozwiązaniem wydaje się być powierzenie prowadzenia systemu powszechnej taksacji tej służbie państwowej, która do realizacji swoich zadań nie wykorzystuje wartości nieruchomości, a zatem wolna jest od podejrzeń o tendencyjność. Jak wiadomo, bezstronnym, tradycyjnym dostarczycielem podstawowych informacji o składnikach nieruchomości i ich przestrzennej lokalizacji jest państwowa służba geodezyjna i kartograficzna.

Warszawa, wrzesień 1995 r.

¹ W sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – 5.12.1991r.

² Art. 21 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne.

³ Ustawa z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw.

⁴ Wówczas Departament Geodezji, Kartografii i Gospodarki Gruntami.

⁵ Redakcja IIIa opublikowana w wydawnictwie MGPIB „Dokumenty programowe krajowego systemu informacji o terenie”, zeszyt 2, W-wa 1993 r., ISSN 1230-8412.